ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XL, 28 SECTIO G 1993

Filia UMCS w Rzeszowie
Zakład Prawa Publicznego

Elżbieta URA, Edward URA

Status prawny mianowanych pracowników samorządu terytorialnego

Legal Status of Employees of the Local Government

Zmiany w atrukturze organów terenowych administracji wprowadzone w 1990 roku[1], dotyczyły również osób zatrudnionych w urzędach gminy. Osoby te z mocy prawa stały się pracownikami samorządowymi. Przestała mieć do nich zastosowanie ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[2], a ich pozycję prawną określiła ustawa o pracownikach samorządowych[3].

W zależności od zajmowanego stanowiska w urzędzie, ustawa wyodrębniła cztery kategorie pracowników, a mianowicie: pracowników mianowanych, z wyboru, powołanych i zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. To spowodowało, że w pewnym zakresie pracownicy samorządowi pozostają w zasięgu prawa administracyjnego, w pewnym – prawa pracy. Ustawa bowiem reguluje w zasadzie tylko pozycję pracowników mianowanych, a więc sposób nawiązania i rozwiązania z nimi stosunku pracy, zasady odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej. W stosunku do pozostałych pracowników stosowane są przepisy kodeksu pracy lub innych ustaw.

Nowe stosunki pracy, zgodnie z ustawą, nawiązywane zostały do 30 września 1990 roku. Z tymi zaś pracownikami samorządowymi, z którymi nie nawiązano nowych stosunków pracy, dotychczasowe ulegały rozwiązaniu lub wygaśnięciu z dniem 31 grudnia 1990 roku.

---

[1] Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy z tegoż dnia o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 94, 95) utworzony został samorząd terytorialny. Ustawa ta weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r. – por. ustawę z dnia 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 190 z późn. zm.).

[2] Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.

[3] Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz.124.)

Na podstawie mianowania zatrudnieni zostają pracownicy samorządowi zajmujący kierownicze i inne stanowiska określone w statucie gminy bądź związku lub regulaminie sejmiku. Ustawa przekazuje zatem do określenia w statutach wykazu stanowisk, na których pracownicy zatrudniani są na podstawie aktu mianowania. Wynika to m.in. z różnicy w strukturze organizacyjnej gmin.

Mianowania pracownika samorządowego dokonuje organ lub osoba określona w statucie gminy (związku lub regulaminie sejmiku). Akt mianowania powinien określać w szczególności stanowisko służbowe i miejsce pracy, składniki i wysokość wynagrodzenia oraz datę nawiązania stosunku pracy. Są to podstawowe składniki treści aktu mianowania, zmiana których może nastąpić w określonym trybie.

Ustawa nie pozwala na jednostronne, trwałe przekształcenie treści stosunku pracy pracownika mianowanego bez jego zgody. Trwała zmiana możliwa jest jedynie za zgodą lub na wniosek pracownika. W przypadku zatem konieczności trwałej zmiany stosunku pracy pracownika samorządowego mianowanego w innych okolicznościach, będą miały zastosowanie odpowiednie przepisy kodeksu pracy dotyczące wypowiedzenia zmieniającego (art. 42 kp w zw. z art. 5 kp). W tym przypadku wystąpi czynność prawna charakterystyczna dla umownych stosunków pracy[4]. Można natomiast – bez wypowiedzenia zmieniającego – zlecić pracownikowi mianowanemu wykonywanie innej pracy niż określona w akcie mianowania lub przenieść go do pracy w innej miejscowości, a w razie utraty przez pracownika zdolności do pracy na zajmowanym stanowisku – przenieść go na inne stanowisko. Zmiana taka nie może jednak przekroczyć okresu trzech miesięcy w roku kalendarzowym, a w uzasadnionych wypadkach – okresu sześciu miesięcy. W tym okresie przysługuje pracownikowi wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Przeniesienie do pracy w innej miejscowości dopuszczalne jest tylko raz na dwa lata.

Stosunek pracy powstały w wyniku mianowania tradycyjnie już wiązany jest ze wzmożoną dyspozycyjnością pracownika co do czasu, miejsca i rodzaju wykonywanej pracy, zwiększonym stopniem podporządkowania w stosunku do podmiotu zatrudniającego, większą trwałością takiego stosunku pracy a także zaostrzoną odpowiedzialnością porządkową i dyscyplinarną[5]. Nie jest to jednakże jednolita pod tym względem kategoria prawna, ponieważ – w zależności od grup pracowniczych – regulowana jest różnymi aktami prawnymi.

W literaturze prawniczej spotkać można również różne poglądy na temat charakteru stosunków pracy pracowników mianowanych. Jedne idą w kierunku uznania ich za stosunki administracyjno-prawne, regulowane jednostronnie przez ustawodawcę i przez decyzje organu administracyjnego, od których przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego[6], inne – uznają je za stosunki zobo-

---

[4] Por. A. Kisielewicz: *Status prawny pracowników urzędów państwowych*, [w:] *Rady narodowe, administracja, samorząd. Podstawowe zagadnienia*, red. E. Ura, Rzeszów 1986, s. 268.

[5] Por. J. Łętowski: *Podstawowe problemy nowego prawa urzędniczego*, „Państwo i Prawo" 1983, nr 8, s.21.

[6] Por. J. Łętowski: *op. cit.*, s. 21 i 24.

wiązaniowe, uregulowane w kodeksie pracy[7]. Na poparcie takiego stanowiska podawany jest fakt, że co prawda stosunki te regulowane są jednostronnymi aktami prawnymi podmiotu zatrudniającego, jednakże niektóre z roszczeń pracowników mianowanych dochodzone mogą być przed sądem w trybie określonym w kodeksie pracy.

W świetle tych poglądów stosunek pracy mianowanych pracowników samorządowych uznać należy za stosunek zobowiązaniowy. Wszystkie bowiem spory wynikające ze stosunku pracy wszystkich pracowników samorządowych, a więc i mianowanych, rozpoznają sądy pracy (art. 31 ust. 2 ustawy).

Pracownik samorządowy mianowany z mocy prawa zostaje zawieszony w pełnieniu obowiązków służbowych w razie tymczasowego aresztowania do czasu wygaśnięcia stosunku pracy, chyba że wcześniej rozwiązano z nim stosunek pracy bez wypowiedzenia z jego winy lub upłynął już okres wypowiedzenia przed tymczasowym aresztowaniem pracownika. Wygaśnięcie stosunku pracy następuje w takim przypadku z upływem 3 miesięcy nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania. W okresie tymczasowego aresztowania pracownik otrzymuje wynagrodzenie ograniczone do połowy. Pozostałą część wypłaca się, jeżeli zapadł wyrok uniewinniający lub postępowanie karne zostało umorzone. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy postępowanie karne umorzono warunkowo lub na podstawie amnestii, a zainteresowany w przepisanym trybie nie domagał się rehabilitacji (art. 8 ustawy w zw. z art. 11 ustawy o prac. urzędów państw.).

Zawieszenie pracownika samorządowoego mianowanego w pełnieniu obowiązków pracowniczych może mieć miejsce także w sytuacji, gdy przeciwko niemu wszczęte zostało postępowanie dyscyplinarne. Nie następuje to jednak z mocy prawa. Decyzja o zawieszeniu należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i okres zawieszenia nie może przekraczać trzech miesięcy. W tym okresie pracownik zachowuje jednak prawo do pełnego wynagrodzenia i innych świadczeń przysługujących na podstawie stosunku pracy (art. 9 ustawy).

Stosunek pracy mianowanych pracowników samorządowych jest – w świetle przepisów – najtrwalszym stosunkiem pracy. Jego rozwiązanie może bowiem nastąpić tylko w przypadkach określonych ściśle w ustawie o pracownikach samorządowych. Oznacza to, że żadne inne przyczyny, które uzasadniałyby rozwiązanie umownego stosunku pracy, nie mogą stanowić podstawy do rozwiązania stosunku powstałego w drodze mianowania.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym mianowanym może nastąpić w drodze wypowiedzenia, dokonanego przez kierownika urzędu gminy, w razie:

1. Ujemnej oceny kwalifikacyjnej potwierdzonej ponowną ujemną oceną, która nie może być dokonana wcześniej niż po upływie trzech miesięcy.
2. Likwidacji lub reorganizacji urzędu gminy lub innych jednostek (pomocniczych, związków komunalnych, biur sejmików samorządowych), połączonej ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia.

---

[7] Por. T. Zieliński: *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 29-31, 145-147.

3. Niezawinionej utraty uprawnień do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.
4. Trwałej utraty zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku, stwierdzonej orzeczeniem komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, jeżeli nie ma możliwości zatrudnienia pracownika na innym stanowisku, odpowiednim do jego stanu zdrowia i kwalifikacji zawodowych, albo pracownik odmawia podjęcia takiej pracy.
5. Nabycia prawa do renty lub emerytury.

Zauważyć należy, że w przypadku zaistnienia jednej z wymienionych przyczyn może dojść do wypowiedzenia stosunku pracy, jednakże decyzja należy do kierownika urzędu gminy. Jednocześnie w przypadku niezawinionej przez pracownika utraty uprawnień do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, kierownik urzędu powinien najpierw, przed podjęciem decyzji o wypowiedzeniu, zaproponować pracownikowi mianowanemu podjęcie pracy na innym stanowisku, odpowiadającym posiadanym kwalifikacjom, jeśli oczywiście takim stanowiskiem dysponuje. Podobna sytuacja występuje w przypadku trwałej utraty przez pracownika zdolności fizycznej lub psychicznej do pracy na zajmowanym stanowisku. Nie zaproponowanie jednak pracownikowi innego stanowiska nie powoduje bezskuteczności dokonanego wypowiedzenia.

Reorganizacja urzędu stanowi przyczynę wypowiedzenia stosunku pracy pracownikowi mianowanemu ale tylko wówczas, gdy z nią połączone jest zmniejszenie zatrudnienia. Jeśli więc ze zmianami organizacyjnymi nie jest połączone zmniejszenie zatrudnienia w urzędzie, nie będzie to stanowić podstawy do wypowiedzenia stosunku pracy. W przypadku, gdy z powodu reorganizacji lub likwidacji urzędu dojdzie do ustania zatrudnienia, pracownikowi samorządowemu mianowanemu przysługuje wynagrodzenie obliczone jako ekwiwalent za urlop wypoczynkowy za czas pozostawania bez pracy przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy.

Okres wypowiedzenia stosunku pracy pracownikowi samorządowemu mianowanemu wynosi w każdym przypadku, bez względu na staż pracy, trzy miesiące i kończy się ostatniego dnia miesiąca (art.10 ust.4). Z zachowaniem takiego okresu wypowiedzenia może też rozwiązać stosunek pracy pracownik (art.11). W okresie wypowiedzenia pracownik mianowany może zostać zwolniony z pełnienia obowiązków, zachowując w tym okresie prawo do wynagrodzenia.

Dokonanie wypowiedzenia stosunku pracy pracownikowi mianowanemu z innych niż przedstawione przyczyny, stanowi naruszenie przepisów o wypowiadaniu stosunków pracy pracownikom mianowanym i daje podstawę do uznania takiego wypowiedzenia za bezskuteczne. Widać zatem wyraźnie, że ta nieliczna w urzędzie gminy grupa pracowników samorządowych znajduje się pod największą ochroną pod względem możliwości rozwiązania stosunku pracy. Pracownik samorządowy z powołania może zostać odwołany przez organ, który go powołał, w każdym czasie, bez możliwości badania przez sąd przyczyn odwołania. Odwołanie – jak wiadomo – jest równoznaczne z wypowiedzeniem stosunku pracy. Również pracownik z wyboru może zostać wcześniej, przed upływem kadencji rady, odwołany w trybie określonym ustawą o samorządzie terytorialnym. Szerszy w końcu katalog przyczyn, niż w odniesieniu do pracowników mianowanych, może stanowić przyczynę wypowiedzenia stosunku pracy pracownikom zatrudnio-

nym na podstawie umowy o pracę. Takie rozwiązanie ustawowe, dotyczące mianowanych pracowników samorządowych, jest w praktyce krytykowane. Uniemożliwia np. rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem słabym, niewydajnym, chyba że orzeczono karę dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie. Wpływa to też na ograniczenia określania w statutach gmin stanowisk, na których pracownicy zatrudniani byliby na podstawie mianowania.

Poza możliwością wypowiedzenia stosunku pracy, ustawa wymienia przypadki, w których dojść może do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia. Ma to miejsce w razie:

1. Prawomocnego skazania na karę pozbawienia praw publicznych albo prawa wykonywania zawodu.
2. Prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w urzędzie.
3. Zawinionej utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku.
4. Utraty obywatelstwa polskiego.

Posiadanie obywatelstwa polskiego jest bowiem jednym z ustawowych warunków, jakie spełniać musi pracownik samorządowy, z wyjątkiem pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (art. 3).

Taki sposób rozwiązania stosunku pracy z mianowanym pracownikiem jest niejako odpowiednikiem zastosowania art. 52 kp w stosunku do pozostałych pracowników – w zakresie skutków, jakie za sobą pociąga.

Wydalenie z pracy w urzędzie gminy stanowi najsurowszą spośród kar dyscyplinarnych możliwych do zastosowania w stosunku do pracownika mianowanego. Stosowana jest zazwyczaj z powodu ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych.

Pracownicy samorządowi mianowani, oprócz różniącego ich sposobu nawiązania i przyczyn rozwiązania stosunków pracy od pozostałych pracowników, ponoszą również – odmiennie uregulowaną – odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną. Zasady tej odpowiedzialności uregulowane zostały w ustawie. W odniesieniu natomiast do pozostałych pracowników mieć będą zastosowanie przepisy kodeksu pracy.

Ustawa przewiduje jedną karę porządkową – upomnienie, które stosowane jest za przewinienia mniejszej wagi. Karę tę wymierza bezpośredni przełożony pracownika samorządowego mianowanego (art. 26 ust. 1). Do niego należy więc ocena wagi naruszenia obowiązków przez pracownika. O udzieleniu tej kary przełożony ma obowiązek zawiadomić ukaranego pracownika na piśmie. Od tego bowiem zależy skuteczność udzielonej kary. W ciągu trzech dni od dnia doręczenia zawiadomienia o ukaraniu pracownik może odwołać się do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub kierownika jednostki administracyjnej gminy, który decyduje o uwzględnieniu bądź odrzuceniu odwołania (art. 26 ust. 2).

Rodzaje kar dyscyplinarnych, jakie mogą być stosowane w odniesieniu do pracowników samorządowych, są takie same jak dla pracowników urzędów państwowych. Ustawa odsyła w tym zakresie do uregulowań art. 34 ust. 1 i 3, art. 36 ust. 6 i art. 37 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Karami dyscyplinarnymi są zatem: nagana, nagana z ostrzeżeniem; nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagro-

dzenia lub na wyższe stanowisko; przeniesienie na niższe stanowisko; wydalenie z pracy w urzędzie.

Tak jak w odniesieniu do kary upomnienia, tak i tu ustawa nie wylicza przewinień, za które nałożona może być kara dyscyplinarna. Przewinienia te polegać mogą „...bądź na świadomym działaniu na szkodę np. przez nadużycie władzy, zagarnięcie mienia lub na niedbałym wykonywaniu obowiązków czy wręcz bezczynności. Występują więc tutaj różne rodzaje winy, od chęci wyrządzenia szkody do różnych stopni niedbalstwa. Motywy takiego postępowania mogą być różne [...]. Przewinienie pracownika może wynikać z opieszałości, braku staranności, braku życzliwości itd."[8]. Dlatego uregulowanie tej kwestii w ustawie byłoby niezwykle trudne, z uwagi na szeroki zakres obowiązków pracowników samorządowych, a w praktyce by mogło dać efekty niepożądane, tym bardziej że wymagania odnoszące się do osób zajmujących różne stanowiska w urzędzie gminy (czy innych jednostkach samorządu) powinny być kształtowane w sposób zróżnicowany. Ocena stopnia przewinienia i wymierzenie określonej kary należy więc do komisji dyscyplinarnej. Organ dyscyplinarny jest obowiązany „...skonkretyzować inkryminowany pracownikowi podstępek, ustalając stan faktyczny oraz wskazać przepis służbowy, określający ogólnie bądź szczegółowo obowiązek obwinionego pracownika, będący przedmiotem naruszenia"[9].

Do orzekania w sprawach dyscyplinarnych pracowników samorządowych mianowanych powoływane zostają komisje dyscyplinarne I i II instancji. Tylko one mogą wymierzyć pracownikowi karę dyscyplinarną. Komisja I instancji składa się z członków wybranych przez radę gminy (zgromadzenie związku lub sejmiku samorządowego) spośród pracowników samorządowych. W skład tej komisji nie mogą jednak wchodzić pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru i umowy o pracę. Komisja dyscyplinarna II instancji składa się natomiast z członków wybranych przez radę gminy (zgromadzenie związku lub sejmiku samorządowego) spośród radnych. Obie komisje wybierane są na okres kadencji rady gminy lub sejmiku samorządowego (art. 27). Rada gminy ustala również liczbę członków komisji, biorąc pod uwagę możliwość powołania co najmniej dwóch trzyosobowych kompletów orzekających[10]. W praktyce powstają często trudności w sformułowaniu komisji dyscyplinarnej I instancji z uwagi na zbyt małą liczbę osób zatrudnionych na podstawie mianowania czy powołania. Dlatego ustawa dopuszcza, możliwość powoływania wspólnych komisji dla dwóch gmin.

W przypadku naruszenia przez pracownika mianowanego obowiązku i powzięcia o tym wiadomości, wójt – uznając, iż przewinienie to stanowić może podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – poleca powołanemu przez siebie rzecznikowi dyscyplinarnemu przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego okoliczności naruszenia obowiązku. Rzecznikiem może być tylko pra-

[8] W. Jaśkiewicz: *Stosunki służbowe w administarcji*, Warszawa-Poznań 1969, s. 96.

[9] *Op. cit.*, s. 46.

[10] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie powoływania komisji dyscyplinarnych orzekających za naruszenie obowiązków przez mianowanych pracowników samorządowych i postępowania przed tymi komisjami (Dz. U. Nr 57, poz.336).

cownik samorządowy mianowany. Wyniki postępowania wyjaśniającego przedstawia rzecznik osobie, która go powołała i której poleceniami jest związany, wraz z wnioskiem o zaniechanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, o nałożenie kary porządkowej lub o skierowanie sprawy do komisji dyscyplinarnej. Decyzję o skierowaniu sprawy do komisji dyscyplinarnej podejmuje osoba, która poleciła prowadzenie postępowania wyjaśniającego (wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący związku komunalnego, kierownik biura sejmiku samorządowego, kierownik innej określonej w przepisach jednostki administracji gminy).

Wstępna ocena stopnia przewinienia podległego pracownika mianowanego i to czy wszczęte będzie postępowanie dyscyplinarne, czy też zastosowana tylko kara porządkowa należy więc do wójta (innej wymienionej wyżej osoby). „Pozwala to przełożonym na dość szeroką swobodę w ocenach stanów faktycznych"[11] i dlatego też „[...] granica pomiędzy odpowiedzialnością dyscyplinarną [...] nie jest ostra, gdyż ustalenie czy zachodzi «przewinienie mniejszej wagi», czy też doszło do naruszenia obowiązku pracowniczego stanowiącego podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego zależy w zasadzie od kierownika urzędu"[12].

Postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie miesiąca od dnia uzyskania wiadomości o popełnieniu czynu uzasadniającego odpowiedzialność dyscyplinarną pracownika ani po upływie roku od dnia popełnienia takiego czynu. Od zachowania takiego terminu uzależniona jest więc skuteczność zastosowania wobec pracownika samorządowego mianowanego kary dyscyplinarnej. Termin jednomiesięczny zaczyna bieg od dnia, w którym wójt (inna osoba uprawniona) uzyskała wiadomość o takim postępowaniu pracownika. Wydaje się jednak, że nie chodzi tu o uzyskanie jakiejkolwiek, niesprawdzonej informacji. „Uzyskanie wiadomości" dotyczy bowiem informacji przynajmniej na tyle sprawdzonej, aby kierownik urzędu gminy mógł nabrać uzasadnionego przekonania o nagannym postępowaniu danego pracownika[13]. Zbyt pochopne wszczynanie postępowań dyscyplinarnych nie wpływa korzystnie ani na pracownika, ani na atmosferę pracy i wówczas zamierzony cel, jaki wiąże się z karą dyscyplinarną, nie zostaje osiągnięty.

Katalog kar dyscyplinarnych nie może być przez komisję dyscyplinarną zmieniony czy rozszerzony. Po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego w I instancji komplet orzekający może wydać orzeczenie o ukaraniu jedną z wymienionych kar dyscyplinarnych lub orzeczenie o uniewinnieniu, o umorzeniu postępowania lub o odstąpieniu od ukarania, jeżeli przewinienie pracownika jest nieznacznej wagi. W przypadku zaskarżenia orzeczenia do komisji II instancji, ta po przeprowadzeniu rozprawy utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie, uchyla orzeczenie w całości lub w części i wydaje nowe orzeczenie albo przekazuje sprawę komisji dyscyplinarnej I instancji do ponownego rozpoznania.

---

[11] E. Łętowska: *Odpowiedzialność w aparacie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, Ossolineum 1981, s. 214.

[12] J. Kosik, J. Kremis: *Odpowiedzialność pracowników administracji państwowej*, [w:] *Pozycja prawna urzędników państwowych*, praca zbior. pod red. W. Muszalskiego, Warszawa 1984, s. 31.

[13] Por. orzeczenie SN z dnia 28 października 1976 r. I PRN 74/76, OSPiKA 1977, poz. 127 z aprobującą glosą J. Krzyżanowskiego.

Rozpatrując zagadnienie odpowiedzialności porządkowej czy dyscyplinarnej pracowników samorządowych mianowanych nie można jednakże uznać, że poza wymienionymi w ustawie karami w gestii pracodawcy nie ma innych już środków oddziaływania na pracownika. Istnieje tu przecież cały szereg możliwości, np. zwrócenie uwagi na niewłaściwe zachowanie się pracownika czy niewykonanie obowiązku, żądanie usunięcia skutków uchybienia. Tych środków nie można nazwać karą. Ale nie każde przecież naruszenie obowiązków pracowniczych uzasadnia od razu nałożenie kary porządkowej czy też wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Są też sytuacje, że zwrócenie uwagi da większe efekty aniżeli zastosowana kara. W każdym więc przypadku przełożony powinien ocenić, jaka forma oddziaływania będzie skuteczniejsza i jakiego rodzaju jest naruszenie obowiązków. Jest to zatem pewna sfera niesformalizowanej odpowiedzialności.

Wszystkie formy odpowiedzialności pracownika względem przełożonych za uchybienia nie zdefiniowane szczegółowo w obowiązującym prawie, lecz zbiorczo jako uchybienia wobec obowiązków służbowych E. Łętowska nazywa „odpowiedzialnością służbową". Odpowiedzialność ta, zdaniem autorki, może być „...rozmaicie instytucjonalizowana, co daje podstawę do wyodrębnienia w tym zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej (stosunkowo znacznie sformalizowanej, realizowanej przed specjalnymi ciałami komisyjnymi) oraz innych rodzajów odpowiedzialności, od różnych reżimów we fragmentaryczny sposób sformalizowanych prawnie, aż do sytuacji obejmujących jakiekolwiek formy manifestacji niezadowolenia przełożonego z zachowania i pracy podwładnego, niezależnie od tego, czy zostały one pomyślane jako rodzaj sankcji czy też nie"[14].

Zarówno ogólne środki oddziaływania przełożonych na podwładnych, jak i kary porządkowe czy dyscyplinarne określone w ustawie o pracownikach samorządowych mają na celu zabezpieczenie prawidłowego wykonywania przez pracowników zadań i obowiązków. Żadne z nich nie mogą jednak być stosowane w celu jakiejkolwiek szykany czy dyskryminowania pracownika. Takie działania prowadziłyby do naruszenia prawa.

Zauważyć przy tym należy, że od ogólnych środków oddziaływania na pracownika przez przełożonego nie przysługują środki odwoławcze jak od kary porządkowej czy kar dyscyplinarnych *sensu stricto*. To uniemożliwiałoby wydawanie przez przełożonych poleceń służbowych i paraliżowałoby ich wykonanie. Na pracownikach mianowanych, którzy w urzędzie gminy zajmują stanowiska kierownicze, ciążą większe wymagania. Zobowiązani są oni do wykazania się większą operatywnością, inicjatywą i umiejętnością organizacji pracy. Odpowiadają też za brak efektów w pracy komórki organizacyjnej urzędu, którą kierują. Dlatego i ocena ich pracy podlega ostrzejszym kryteriom niż pozostałych pracowników, zwłaszcza zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Ranga, zakres i istota wykonywanych zadań przez mianowanych pracowników samorządowych określa ich pozycję. Podkreśleniem tej rangi jest składane przez nich ślubowanie. Rota ślubowania zawiera jednocześnie podstwowe ich obowiązki: służenie państwu i społeczności lokalnej, przestrzeganie porządku prawnego i sumienne wykonywanie powierzonych zadań.

---

[14] E. Łętowska: *op. cit.*, s. 230.

Urząd gminy jest aparatem pomocniczym zarządu, co oznacza, że pracownicy urzędu - poza pracownikami z wyboru i w niektórym zakresie z powołania - nie mają samoistnych kompetencji. Zadania wykonują w imieniu i z upoważnienia zarządu. Obowiązkiem tych pracowników jest zatem dbałość o wykonywanie tych zadań.

Z przedstawionych rozważań wynika, że pracownicy mianowani stanowią bardzo nieliczną grupę wśród pracowników samorządowych. Może zdarzyć się i tak, że statut gminy w ogóle nie będzie przewidywał stanowisk, na których zatrudniani byliby pracownicy na podstawie mianowania. Tymczasem ustawa o pracowniakach samorządowych reguluje przede wszystkim status tej właśnie grupy pracowników. Nie oznacza to oczywiście, że w stosunku do pozostałych pracowników brak jest uregulowań prawnych. Stosuje się do nich przepisy kodeksu pracy.

Wszystkie przedstawione instytucje prawne określają status prawny pracowników mianowanych samorządu terytorialnego. Te właśnie instytucje różnią ich od pozostałych pracowników. Dotyczy to zatem odmiennego uregulowania zasad nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, oceny ich pracy, nałożonych obowiązków i odpowiedzialności.

SUMMARY

The article presents the basic law institutions that determine the status of appointed employees of the local government. These include, above all, establishment and dissolution of employment, execution of the employee's duties and disciplinary responsibility for breaking those duties. These regulations are different from those covering other employees of the local government. Besides appointed employees, in the communal office there are employees by designation, by way of election and by contract. The latter are by far the largest group. The employment relationship of the appointed employees is the most permanent employment and can be dissolved only in cases enumerated in the law. The fundamental legal act that determines the status of appointed employees is the law on the employees of the local government.